

**Universidades Lusíada**

Correia, José de Matos, 1963-

**Direito das relações externas: o "parente pobre"  
da Constituição de 1976?**

<http://hdl.handle.net/11067/5105>

<https://doi.org/10.34628/88tb-sh83>

**Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	1999
<b>Palavras Chave</b>	Constituições - Portugal - 1976, Portugal - Relações externas
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	yes
<b>Coleções</b>	[ILID-CEJEA] Polis, n. 07-08 (1999)

Esta página foi gerada automaticamente em 2023-05-05T02:41:04Z com  
informação proveniente do Repositório

## **DIREITO DAS RELAÇÕES EXTERNAS: O “PARENTE POBRE” DA CONSTITUIÇÃO DE 1976?**

### **Sumário**

- 1. Considerações introdutórias**
- 2. O conceito de acreditação**
  - 2.1. Indagação histórica**
  - 2.2. A confusão conceptual**
- 3. A confirmação de decretos incidentes sobre matérias de relações externas**
  - 3.1. Os antecedentes da norma**
  - 3.2. O equívoco da solução adoptada**
- 4. O acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro**
  - 4.1. A “ratio” da decisão**
  - 4.2. A omissão na previsão normativa**

### **1. Considerações introdutórias**

I. Não tem o legislador constituinte sido feliz no tratamento normativo das questões ligadas à acção externa do Estado português<sup>1</sup>. Não o foi na própria génese da lei fundamental. Não o foi nas sucessivas revisões ordinárias entretanto realizadas. Não o conseguiu ser, de igual modo, na reforma extraordinária de 1992, ape-

---

\* Assistente da Universidade Lusíada.

<sup>1</sup> A expressão “direito das relações externas” não é habitualmente referida na doutrina portuguesa. A sua utilização é, porém, frequente nos autores estrangeiros, sobretudo franceses. Convém por isso precisar que o conceito de “direito das relações externas” de que aqui nos socorremos é o aduzido por Elizabeth Zoller, isto é, o “conjunto das regras jurídicas nacionais que organizam as relações do Estado com os outros sujeitos de direito internacional” ( *Droit des Relations Extérieures*, Paris, PUF, 1992, p. 11 ).

sar de esta ter sido motivada por razões de índole internacional, mais especificamente europeia. Nalguns casos até, as intervenções pontuais contribuíram, não para introduzir as correcções adequadas, mas antes para agravar o desajustamento de certos clausulados constitucionais.

## II. Os exemplos dessa insuficiência são numerosos :

- o tom proclamatório e totalmente injustificado do artigo 7º nº 2, reminiscência do período revolucionário cuja razão de manutenção se não vislumbra e que aponta, por exemplo, para a defesa da dissolução dos blocos político-militares que o país integra e cujo aprofundamento se vem paulatinamente verificando, aliás com o sempre presente apoio português...<sup>2</sup>

- a total ausência de referências, nomeadamente no artigo 8º, à questão da hierarquia entre o direito interno e o direito internacional (e, já agora, o direito comunitário) que esteve, aliás, na origem de profundas divergências no seio do Tribunal Constitucional<sup>3</sup>;

- a deficiente redacção, ainda no artigo 8º, do respectivo nº 3, pensado apenas em função dos actos de direito comunitário derivado - e mesmo aí levantando problemas em matéria de transposição de directivas -, mas esquecendo as dimensões do problema ligadas à vigência dos actos de outras organizações e, muito em especial, das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>4</sup>;

---

<sup>2</sup> Criticamente, sobre este ponto, Paulo Jorge Canelas de Castro, "*Portugal's world outlook in the Constitution of 1976*", in Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, nº 71 (1995), p. 476.

<sup>3</sup> Sobre a questão ver, por todos, Luís Serradas Tavares, *A aplicação interna das convenções internacionais face ao controlo do Tribunal Constitucional*, Lisboa, Universidade Lusíada, 1997.

<sup>4</sup> Suscitando dúvidas sobre a solução constitucionalmente acolhida, Rui Moura Ramos, *Rapport sur le Portugal*, p. 480 e seguintes, in Eisenmann, Pierre Michael (ed.), *L'intégration du droit international et du droit communautaire dans l'ordre juridique interne*, The Hague, Kluwer Law International.

- a inadequada construção da alínea i) do artigo 161º, nomeadamente os problemas suscitados pela tentativa feita, ao nível da segunda parte dessa cláusula, de subsumir certo tipo de matérias a uma dada categoria de instrumentos internacionais<sup>5</sup>;

- a bizarra formulação dada ao artigo 277º nº 2 aquando da revisão constitucional de 1982, que o tornou completamente imprestável e agravou até as deficiências que apresentava na sua primitiva configuração enquanto artigo 280º nº 3<sup>6</sup>;

- o modo muito insuficiente como é feito o tratamento das questões relacionadas com os fundamentos jurídico-políticos da integração europeia e a forma desarticulada e tímida como encara os problemas por esta colocados ou como delimita a participação parlamentar nesse processo<sup>7</sup>;

- a total omissão de referências à natureza do acto de assinatura de acordos internacionais por parte do Presidente da República, dando azo a uma profunda e indesejável divergência, no plano doutrinal, acerca do carácter discricionário ou vinculado de tal poder<sup>8</sup>;

- a insistência no carácter facultativo do requerimento presidencial de fiscalização preventiva da constitucionalidade, quando a sua obrigatoriedade seria, no plano da vinculação externa do Estado, a única forma de impedir futuras situações de incumprimento decorrentes de decisões em sede de apreciação sucessiva<sup>9</sup>;

---

<sup>5</sup> A este propósito ler-se-à, com proveito, o Acórdão nº 494/99 do Tribunal Constitucional, de 5 de Agosto de 1999 ( publicado no Diário da República, II Série, nº 204, de 1 de Setembro de 1999, p. 13094 e seguintes ), onde se podem encontrar também amplas referências bibliográficas sobre a questão. Interessantes são ainda as reflexões, motivadas por esse aresto, de Mário João de Brito Fernandes, *Os infortúnios da virtude, seguidos de uma vez não basta*, in Revista Jurídica, nº 23, Novembro 1999, p. 443 e seguintes.

<sup>6</sup> Consultar as amplas considerações de João Mota de Campos in *As relações da ordem jurídica portuguesa com o direito internacional e o direito comunitário à luz da revisão constitucional de 1982*, Lisboa, ISCSP, 1985, p. 135 e seguintes.

<sup>7</sup> Ver as considerações de Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros em *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, Almedina, 1993, p. 146 e seguintes.

<sup>8</sup> O assunto tem merecido larga apreciação doutrinária, com visões aliás divergentes, como se pode ver em Jorge Miranda, *Direito Internacional Público I*, Lisboa, 1995, p. 137 ou em Eduardo Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, vol. I, Lisboa, Lex, 1998, p. 380.

<sup>9</sup> Consultem-se, v.g., as judiciosas observações de João Mota de Campos, op. cit., p. 235 e seguintes.



- ou, por fim, a alteração introduzida na última modificação da lei fundamental, que inexplicavelmente retira ao Governo a capacidade para aprovar tratados internacionais, competência ora atribuída, em exclusivo, à Assembleia da República<sup>10</sup>.

III. Destas críticas não deve contudo retirar-se a conclusão de que é sempre deficiente a forma de abordagem da matéria das relações externas, pois que também se podem avançar exemplos de normativos constitucionais que lidam de forma adequada com questões relevando desta área. Pense-se, por exemplo, no tratamento da participação das regiões autónomas nas negociações de tratados internacionais ou no processo de construção europeia (alíneas t), u), v) e x) do artigo 227º nº ); na melhoria introduzida no regime legal do referendo pela revisão de 1997 e na expressa clarificação, feita no nº 5 do artigo 115º, da possibilidade de realização de consultas populares em matérias objecto de convenção internacional; na alusão que, ainda por essa altura, o artigo 112º nº 9 passou a fazer ao modo como deve proceder-se a transposição, para a ordem jurídica nacional, das directivas comunitárias. Apesar disso, impõe-se a conclusão de que o balanço é, nesta matéria, claramente negativo.

IV. Tendo em conta o tema geral da iniciativa que a Universidade Lusíada entendeu em boa hora organizar, seleccionámos apenas três pequenos exemplos de erros e omissões constitucionais que, por razões de ordem vária, se nos afiguram particularmente demonstrativos da forma displicente como a nossa lei fundamental tem vindo a encarar o enquadramento jurídico da acção externa do Estado. Assim, em primeiro lugar debruçar-nos-emos sobre o conceito de acreditação a que recorre o artigo 135º alínea a). Em seguida, procederemos à análise dos problemas suscitados pelo artigo 136º nº 3 alínea a), a propósito da confirmação de decretos atinentes a matérias de relações externas. Por fim, dirigiremos a atenção para as interrogações suscitadas pelo artigo 163º alínea j) a respeito do envolvimento de contingente militares portugueses no estrangeiro.

---

<sup>10</sup> Já tivemos ocasião de nos pronunciar contra o sentido da solução delimitada pela revisão constitucional de 1997 em José de Matos Correia e Fernando Roboredo Seara, *A parlamentarização das relações externas*, in *Diário de Notícias*, 6 de Outubro de 1997.

## 2. O conceito de acreditação

### 2.1. Indagação histórica

V. Estabelece o artigo 135º alínea a) da Constituição que compete ao Presidente da República, nas relações internacionais, nomear os embaixadores e os enviados extraordinários, sob proposta do Governo, e *acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros* (itálico nosso). E será porventura útil, para começar, proceder a uma breve averiguação sobre os antecedentes históricos de um texto encerrando um erro conceptual manifestamente grave.

VI. Recorde-se, por isso, que o projecto de Constituição apresentado pelo CDS<sup>11</sup> previa, no parágrafo 3º do artigo 69º, a atribuição ao Presidente da República do poder de acreditar os chefes das missões diplomáticas estrangeiras em Portugal. Por seu lado, o projecto do MDP/CDE<sup>12</sup> considerava dever caber ao Presidente da República o direito de acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros (alínea l) do artigo 55º). E também o projecto do PCP se referia à questão (artigo 70º nº 1)<sup>13</sup>, embora de uma forma mais vaga, estabelecendo competir ao Presidente da República a acreditação e a recepção dos representantes diplomáticos. Tratava-se, de resto, do única iniciativa que abordava o assunto de uma forma minimamente aceitável, na medida em que, ao não ligar cada acto a um específico tipo de sujeito, poderia ter conduzido a uma formulação adequada da norma final. Os restantes projectos - do PPD, do PS e da UDP - eram a este propósito omissos.

VII. Posteriormente, o articulado sobre a organização do poder político proposto, em sede de Assembleia Constituinte, pela 5ª Comissão, vem posteriormente a incluir um artigo - o 25º -, em cuja alínea a) se estabelecia competir ao Presidente da República nomear os embaixadores e enviados extraordinários e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros<sup>14</sup>. Tal dispositivo manteve-se, “expressis verbis”, no texto aprovado pela mesma Comissão após a assinatura da 2ª Plataforma de Acordo Constitucional<sup>15</sup> e veio a dar origem ao artigo 138º alínea a) da lei fundamental. As sucessivas revisões mantiveram a formulação, limitando-se a alterar a numeração (é hoje, como acima foi dito, a alínea a) do artigo 135º).

---

<sup>11</sup> *Diários da Assembleia Constituinte*, vol. I, Lisboa, Assembleia da República, 1995, p. 471.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 487.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 504.

<sup>14</sup> *Diários*, vol. III, p. 766.

<sup>15</sup> *Diários*, vol. IV, p. 500.

## 2.2. A confusão conceptual

VIII. A disposição constitucional em apreço é, de facto, de grande infelicidade, pois não se limita - e isso já seria suficiente - a adoptar uma solução juridicamente duvidosa ou legalmente desadaptada. Envolve sobretudo uma imprecisão conceptual indesculpável, uma inaceitável confusão de ideias, uma perplexizante ignorância quanto à realidade que lhe está subjacente.

IX. Mas se isso seria por si só grave, mais perturbador ainda é o facto de, em cerca de um quarto de século de vigência e após quatro revisões constitucionais, o legislador não ter sido capaz de demonstrar a atenção ou o interesse necessários para corrigir tão evidente dislate. Seja por displicência seja por incúria, a verdade é que nada foi feito. E nem sequer pode o legislador queixar-se de não ter sido alertado para o problema pois que, v. g., Calvet de Magalhães, nas páginas introdutórias do seu *Manual Diplomático*, vem desde há muito chamando a atenção para este assunto<sup>16</sup>.

X. Em bom rigor, e como alerta ainda Calvet de Magalhães, a formulação do artigo 135º alínea a) suscita não apenas o problema da confusão à roda do conceito de acreditação, objecto central da nossa indagação neste ponto e que adiante se referirá, mas ainda o que se prende com as diversas dimensões da intervenção presidencial no processo de nomeação dos embaixadores e os enviados extraordinários e plenipotenciários, questão à qual nos quereríamos agora brevemente referir.

XI. Na verdade, o processo conducente à entrada em funções desses agentes diplomáticos desdobra-se, entre nós, por cinco fases distintas:

- a proposta governamental
- a aprovação presidencial
- a obtenção do *agrement*
- a outorga das cartas credenciais
- a apresentação das cartas credenciais à autoridade constitucionalmente competente do Estado receptor.

XII. Isto é, o “iter” procedimental mistura, numa lógica incontornável, exigências de direito constitucional e requisitos de direito internacional. Sucede que

---

<sup>16</sup> *Manual Diplomático*, Lisboa, MNE, 1991, p. 8. Mais recentemente referiram circunstancialmente o problema Gomes Canotilho e Vital Moreira em *Os poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p. 88, nota 98.



a redacção do artigo sob escrutínio apenas refere algumas das dimensões internas do processo, mas é totalmente omissa em relação aos passos ulteriores relativos à acreditação propriamente dita, sendo certo que é regra assente no plano do ordenamento jurídico internacional que a entrada em funções do agente diplomático só se verifica, “de jure”, com a entrega das cartas credenciais de que é portador e que atestam a sua qualidade de representante autorizado do Estado. E não colhe o argumento segundo o qual a emissão e entrega das cartas credenciais mais não é do que a consequência lógica da nomeação, porquanto se trata de actos juridicamente autónomos, com fins diversos e envolvendo distintos sujeitos. Daí decorre que o facto de existir uma nomeação não significa, por si só, qualquer necessária efectivação da acreditação, pois que alterações supervenientes das circunstâncias podem determinar, v.g., a não outorga das cartas credenciais em favor de alguém que haja sido já nomeado ou a declaração de *persona non grata* antes mesmo da entrega daquelas cartas (o que é permitido pelo artigo 9º nº1 *in fine* da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas).

XIII. Uma redacção mais adequada do primeiro segmento da alínea a) do artigo 135º, em ordem a fazer dele constar, em simultâneo, referências ao poder de nomeação e de acreditação do Chefe do Estado, seria obviamente preferível. Por outro lado, talvez tivesse ao mesmo tempo contribuído para evitar a imprecisão constante do segundo segmento dessa disposição, segundo o qual cabe ao Presidente da República o poder de acreditar representantes diplomáticos estrangeiros. Essa é a questão que agora passaremos a abordar.

XIV. O envio e a recepção de agentes diplomáticos, “maxime” de embaixadores, pressupõe por via de regra<sup>17</sup> o envolvimento do Estado que nomeia um representante e do Estado junto do qual este exercerá as suas funções, legalmente designados, na ordem jurídica portuguesa, por Estado acreditante e Estado acreditador. De resto, é nesta infeliz escolha terminológica, constante da tradução oficial da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas<sup>18</sup> que autores como Calvet de Magalhães encontram a razão para a confusão constitucionalmente co-

---

<sup>17</sup> Dizemos por via de regra, na medida em que existem, por um lado, formas excepcionais de relações diplomáticas interestaduais em que o processo é diferente ( como sucede com a representação comum ) e, por outro lado, relações entre Estados e Organizações Internacionais que têm, de igual sorte, procedimentos específicos.

<sup>18</sup> O texto pode encontrar-se em José de Matos Correia, Fernando Roboredo Seara e Fernando Loureiro Bastos, *Direito Internacional Público – documentos fundamentais*, Lisboa, Universidade Lusíada, 1995, p. 287 e seguintes.



metida<sup>19</sup>. E que levou decerto outros – é o caso de Silva Cunha<sup>20</sup> –, a substituir a expressão “Estado acreditador” por “Estado acreditário”.

XVI. Não custa aceitar que tal confusão tenha contribuído negativamente para a infeliz redacção da norma em apreço. Mas não pode servir de justificação para uma opção legal que não só confunde realidades contraditórias, como vai ao arrepio de uma prática consolidada em termos de direito diplomático. O legislador não pode ignorar - mais a mais tratando-se da lei fundamental – que acreditar significa autorizar junto de alguém. E que, no plano jusinternacional, o conceito sempre foi entendido como sinónimo de fazer reconhecer um representante junto de um governo estrangeiro, de dar poderes a alguém para representar externamente o Estado. Em lógica decorrência disso, tem-se como acreditado aquele que é reconhecido e aceite como representante.

XVII. Vislumbra-se assim com maior nitidez a distorção do artigo 135º alínea a). Dizer que o Presidente da República acredita representantes diplomáticos estrangeiros é uma contradição nos próprios termos. Significaria, no seu sentido literal, que ao Chefe do Estado estaria reservada a função de atribuir aos embaixadores ou aos enviados de outra soberania os poderes necessários para agirem em nome do seu próprio país, em vez da tarefa de aceitar e receber um agente diplomático estrangeiro, autorizando-o a actuar na ordem jurídica interna, e nomeadamente junto dos órgãos do Estado, como legítimo representante do país que os nomeou.

XVIII. Tratando-se pois de uma norma atributiva de competências a representantes públicos de terceiros Estados, o seu carácter absurdo fica comprovado. Ao Presidente da República português cabe o direito de conceder, aos embaixadores portugueses, os necessários poderes de representação externa. Não, evidentemente, a prerrogativa de fazê-lo em benefício de agentes diplomáticos alheios. A intervenção presidencial no que a estes diz respeito far-se-à, não por via de uma concessão de poderes que é, *ex natura*, impossível, mas através da prática de actos que se assumem como verdadeiro pressuposto, um, e condição de eficácia, outro, do acto de nomeação praticado pela autoridade competente do Estado de origem: a concessão de *agrement* primeiro, a recepção das cartas credenciais depois.

XIX. Mas, como acima se sugeriu, a solução adoptada pela lei fundamental vai também contra a prática estabelecida pelo direito internacional naquele que é

---

<sup>19</sup> *Manual Diplomático*, p. 5 e seguintes. O autor utiliza antes a expressão “Estado receptor”.

<sup>20</sup> *Direito Internacional Público – Relações Internacionais (aspectos fundamentais do seu regime jurídico)*, Lisboa, ISCSP, 1990, p. 48.

um dos ramos mais tradicionais e mais conceptualmente elaborados deste. Uma breve análise do texto da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas permitirá constatar, com facilidade, que a ideia de Estado acreditante se encontra aí sempre ligada à de Estado representado e o termo Estado acreditador – a expressão infeliz que a nossa ordem jurídica adoptou – à de entidade junto da qual o agente diplomático acreditado exercerá as suas funções. E também no direito nacional a questão se encontra, desde há muito, consolidada, bastando para isso recordar que no próprio texto das cartas credenciais outorgadas pelo Presidente da República e dirigidas ao Chefe de Estado estrangeiro se pode ler a seguinte passagem: “Animados do desejo de estreitar as relações de cordial amizade e boa inteligência que felizmente existem entre os nossos dois países havemos por bem *acreditar* ( *itálico nosso* ) o Senhor ... na qualidade de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto de V. Exa...”.

XX. Este assunto foi suscitado no Parlamento nos debates da revisão constitucional de 1989. Fê-lo o Deputado Nogueira de Brito, chamando a atenção para “que a alínea a), tal como está hoje redigida, contém uma incorrecção importante, que de facto e de direito não deve continuar no texto constitucional”<sup>21</sup>. E, prosseguindo, alertou para o facto de que “o Presidente da República não acredita representantes diplomáticos estrangeiros, recebe credenciais de certos tipos de representantes diplomáticos estrangeiros, rigorosamente os mesmos, dos embaixadores e dos enviados extraordinários”<sup>22</sup>. Infelizmente, a sugestão não foi feita em sede de Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, mas já na fase de deliberação em Plenário. E como, segundo algumas intervenções então produzidas, seria difícil naquele momento reabrir a apreciação do artigo em causa, preferiu-se manter no texto constitucional um dislate a fazer um pequeno – mas justificado e admissível – desvio no percurso procedimental parlamentar...

---

<sup>21</sup> *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 86, de 24 de Maio de 1989.

<sup>22</sup> *Idem*, *ibidem*.



XXI. O problema continua assim presente. Esperemos que futura revisão constitucional o elimine por fim.<sup>23</sup> E que, já agora, aproveite a ocasião para reflectir sobre a utilidade da inclusão de referências expressas a outras dimensões do problema como a acreditação, a nomeação de chefes de missão diplomática junto de organizações internacionais ou de cônsules, ambas em absoluto esquecidas pela lei fundamental.

### **3. A confirmação de decretos incidentes sobre matérias de relações externas**

#### **3.1. Os antecedentes da norma**

XXII. A lei fundamental prevê, como regra geral, que a confirmação de decretos da Assembleia da República objecto de veto político requeira a maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Para certas matérias, porém,

---

<sup>23</sup> O legislador constituinte sempre poderia colher benéfica inspiração nalgumas Constituições dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa que, de um modo geral, encaram o problema de um modo muito mais correcto do que o faz a nossa, ainda que outras, decerto por inspiração portuguesa, persistam no equívoco. Se não, veja-se:

- a) Constituição de Angola (alínea g) do artigo 66º) – compete ao Presidente da República “nomear e exonerar os embaixadores e aceitar as cartas credenciais dos representantes diplomáticos estrangeiros”;
- b) Constituição de Cabo Verde (alíneas c) e d) do artigo 135º) – no domínio das relações internacionais, compete ao Presidente da República “nomear e exonerar embaixadores, representantes permanentes e enviados extraordinários, sob proposta do Governo” e “receber as cartas credenciais e aceitar a acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros”;
- c) Constituição da Guiné-Bissau (alíneas q) e r) do artigo 68º) – são atribuições do Presidente da República “ nomear e exonerar os Embaixadores, ouvido o Governo” e “acreditar os embaixadores estrangeiros” (aqui repete-se o erro da nossa lei fundamental);
- d) Constituição de Moçambique (alíneas c) e d) do artigo 123º) – no domínio das relações internacionais, compete ao Presidente da República “nomear, exonerar e demitir os Embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique” e “receber as cartas credenciais dos Embaixadores e enviados diplomáticos de outros países”;
- e) Constituição de São Tomé e Príncipe (alíneas k) e l) do artigo 76º) – compete ao Presidente da República “nomear e exonerar os embaixadores” e “acreditar os embaixadores estrangeiros” (também aqui a incorrecção).

O texto das Constituições foi publicado em cinco volumes de legislação (um por cada país) em 1995, numa edição conjunta MAI/STAPE e Edições 70. A nova Constituição de Cabo Verde, aprovada pela Lei Constitucional nº 1/V/99, pode encontrar-se em <http://www.parlamento.cv/repam.htm>.



vai mais longe na exigência, estipulando a necessidade de aprovação por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Uma delas, de acordo com o estatuído na alínea a) do nº 3 do artigo 136º, é justamente a das relações externas.

XXIII. Também neste caso um breve conspecto histórico se revela útil para compreender a génese da escolha. Assim, o projecto de Constituição do CDS fazia expressa referência ao assunto (alínea b) do nº 3 do artigo 78º), estabelecendo competir ao Conselho da Revolução apreciar e sancionar os diplomas legislativos emanados da Assembleia ou do Governo quando respeitassem às relações externas, em especial com os novos países de expressão portuguesa<sup>24</sup>. Por seu lado, o projecto do MDP/CDE integrava, no artigo 66º alínea c), uma norma de idêntico teor<sup>25</sup>. A iniciativa do PCP incluía igualmente, no artigo 100º nº 3 alínea b), uma alusão ao problema, dizendo carecer de sanção do Conselho da Revolução, sem o que não poderiam ser promulgadas, as leis da Câmara dos Deputados e os decretos-leis do Governo que respeitassem às relações externas, em especial com os novos países de expressão portuguesa e com os territórios ultramarinos ainda sob administração portuguesa<sup>26</sup>. Era também essa a orientação seguida pelo artigo 72º nº 2 alínea c) do projecto do PS<sup>27</sup> e pelo artigo 92º nº 2 alínea b) do projecto do PPD<sup>28</sup>.

XXIV. A similitude entre estes normativos não surpreende. Todos são réplica, mais ou menos integral, de uma das cláusulas contidas na 1ª Plataforma de Acordo Constitucional (especificamente o nº 1 da alínea c) do seu ponto 3.2.)<sup>29</sup>. Daí que a proposta da 5ª Comissão da Assembleia Constituinte (na alínea d) do nº 2 do artigo 32º)<sup>30</sup> seja também fiel reprodução daquele normativo. Tal clausulado vem a desaparecer na 2ª Plataforma de Acordo Constitucional (datada de 26 de Fevereiro de 1976), sendo substituído por um texto que prevê, em caso de veto presidencial, a necessidade de confirmação por parte da Assembleia Legislativa, por maioria de dois terços dos deputados presentes para, entre outros, os decretos que respeitem às relações externas (ponto 2.5.2.)<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> *Diários*, vol. I, p. 472.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 488.

<sup>26</sup> *Diários*, vol. I, p. 508.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 520.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 556.

<sup>29</sup> O texto da Plataforma pode ver-se em Jorge Miranda, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição*, vol. I, INCM, 1978, p. 199.

<sup>30</sup> *Diários*, vol. III, p. 767.

<sup>31</sup> Jorge Miranda, *Fontes*, cit., p. 205.

XXV. É esta segunda redacção que se encontra no articulado aprovado pela citada 5ª Comissão em 4 de Março de 1976 (alínea b) do nº 3 do artigo 25º-A)<sup>32</sup>. E passa para o texto inicial da Constituição, no qual figurava como a alínea b) do nº 3 do artigo 139º. Para a questão que nos ocupa, a versão actual só vem contudo a ser atingida na revisão constitucional de 1982, com a introdução da exigência de dupla maioria confirmatória: à inicialmente requerida maioria de dois terços dos deputados presentes veio então juntar-se o requisito da superioridade em relação à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

XXVI. Fica porém patente a diferença entre a orientação inicialmente definida e a que veio de facto a ser seguida. Se a primeira previa a intervenção do Conselho da Revolução, a segunda dirigia-se à Assembleia Legislativa; se naquela estava em causa a sanção de diplomas legislativos como condição necessária da sua vigência, nesta atendia-se à questão da confirmação em caso de veto político presidencial. Não obstante tudo isso, parece claro que a primeira constitui o antecedente histórico directo da segunda.

### **3.2. O equívoco da solução adoptada**

XXVII. O caminho encontrado e constante do actual artigo 136º nº 3 é, no mínimo, discutível. A razão desta afirmação é simples: na economia global do texto constitucional, trata-se de uma cláusula que carece de qualquer sentido útil. Não deixa aliás de ser curioso notar que, enquanto que a norma que longinquamente a gerou tinha, no plano jurídico, alguma justificação – embora fosse politicamente censurável –, aquela que a lei fundamental acolheu e que ainda hoje subsiste não parece ter razão de ser. Ao exigir-se a sanção prévia do Conselho da Revolução para a entrada em vigor de actos legislativos, apontava-se num sentido plenamente coerente com a filosofia orientadora da 1ª Plataforma de Acordo Constitucional: garantir uma efectiva tutela militar sobre o novo regime político português, quadro em que facilmente se comprometia a reserva de primazia, em matérias fundamentais (como eram, sem dúvida, as relações externas), do órgão revolucionário por excelência. Ao invés, a ideia de misturar relações externas e procedimento legislativo parece inexacta, pelas razões que, de forma sumária, se passam a aduzir.

XXVIII. A norma constitucional em apreciação resulta, “prima facie”, de uma certa inércia legislativa. Tendo-se insistentemente apontado no sentido de impor certas limitações à autonomia do poder legislativo, incluiu-se naturalmente entre

---

<sup>32</sup> *Diários*, vol. IV, p. 501.



elas as questões relacionadas com as relações externas. Porque se tratava de problemas sempre considerados como de particular dignidade no contexto de toda a actividade estadual. Porque, na fase de consolidação democrática do regime, os assuntos de política internacional assumiam especial relevo. Tudo conjugado, optou-se por soluções parametrizadoras da actuação dos órgãos competentes no plano da política externa, fosse por via da previsão da figura da sanção legislativa, fosse através do reforço dos poderes de bloqueio do Presidente da República.

XXIX. Os motivos explicativos primeiros devem contudo procurar-se em origem diversa, parecendo derivar, antes do mais, de uma certa indefinição quanto aos contornos exactos do processo de vinculação internacional do Estado português e das distintas formas como o mesmo pode ser teoricamente abordado. E isto porque, na sua primeira versão, a Constituição estabelecia, no artigo 169º nº 2, que revestiam a forma de lei os actos previstos na alínea j) do artigo 164º, isto é, justamente a aprovação de tratados solenes da competência da Assembleia da República.<sup>33</sup>

XXX. É certo que tal norma, a qual podia ser lida como resultante da influência das ideias de transformação implícita, visando assim introduzir, na ordem jurídica portuguesa, epifenómenos de dualismo, ia ao arrepio da orientação essencial do texto constitucional, que encarava a vinculação internacional como um acto de natureza política e não o resultado de qualquer tipo de processo proto-legislativo. Apesar disso, é importante atentar no facto de o poder político, apesar das variadas chamadas de atenção doutrinárias, não ter deixado de recorrer, por diversas vezes e em casos importantes, à aprovação de tratados por via de acto legislativo.<sup>34</sup> Veja-se, por exemplo, o caso da Lei nº 9/76 de 31 de Dezembro, que aprova o Estatuto do Conselho da Europa ou o da Lei nº 65/78 de 13 de Outubro relativa à aprovação na ordem interna da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

XXXI. Na base do raciocínio constitucional poderiam, em alternativa, encontrar-se considerações ainda mais arcaicas, ligadas às teorias do direito estadual externo, que também levariam a sustentar a necessidade de intervenções de cariz legislativo.<sup>35</sup> Não parece igualmente ter sido esse o caso. Certo é que, fosse qual

---

<sup>33</sup> Ainda que por lapso ou erro tipográfico, como ensina Jorge Miranda in *A Constituição de 1976*, Lisboa, Livraria Petrony, 1978, p. 301.

<sup>34</sup> Consultar, a este propósito, Nuno Bessa Lopes, *A Constituição e o direito internacional*, Lisboa, Codeco, 1979, p. 52 e seguintes.

<sup>35</sup> Sobre esta tese, Albino Azevedo Soares, *Lições de Direito Internacional Público*, Coimbra, Coimbra Editora, 1986, p. 32 e seguintes.



fosse a razão subjacente – opção conceptual defeituosa ou mero equívoco redaccional – a norma do artigo 136º foi inserida na lei fundamental e podia até ter encontrado no plano formal alguma utilidade, justamente por causa do comportamento errático seguido pelos órgãos constitucionais intervenientes no processo..

XXXII. Ao estabelecer que a aprovação parlamentar de tratados se faria por resolução, a revisão constitucional de 1982 veio pôr fim – e de modo acertado – a este imbróglio e à oscilação de práticas que tinha permitido. Só que, ao fazê-lo, veio trazer em definitivo à colação a deficiência da norma que prevê a confirmação parlamentar de decretos atinentes às relações externas objecto de veto presidencial, pois que não se antolha em que circunstâncias se pode verificar a hipótese legal nela construída.

XXXIII. Convém nesta ocasião precisar que se desconhecem casos de tratamento legislativo de matérias de relações externas. Mas, a existirem – o que se duvida – tais casos caberiam sobretudo na competência legislativa primária do Governo, órgão de soberania ao qual compete inequivocamente a condução da política externa do Estado. Ainda que se registassem situações susceptíveis de viabilizar a intervenção da Assembleia da República – o que decerto imporá uma interpretação extensiva do conceito em análise, em ordem a abranger as leis de carácter institucional ou de tipologia procedimental com ele relacionadas, como seriam as relativas ao acompanhamento da participação de Portugal na União Europeia (alínea f) do artigo 164º) ou ao envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro (alínea j) do artigo 163º) – é óbvio que seriam sempre marginais, quer em termos numéricos, quer no que toca à respectiva relevância jurídica e política. Razão suficiente, crê-se, para considerar injustificada a existência de uma previsão normativa específica, ainda para mais ligada ao reforço dos poderes presidenciais.

XXXIV. A isto acresce que o recurso ao artigo 136º nº 3 alínea a), no plano da vinculação internacional, se encontra em absoluto afastado, não apenas pela própria terminologia do texto constitucional, mas igualmente pela natureza jurídica do acto presidencial envolvido. Desde logo, porque a aprovação de convenções internacionais é sempre feita por via de acto político (resolução parlamentar ou decreto governamental), o que exclui qualquer recurso a uma solução que a lei fundamental só aceita no quadro de um procedimento de tipo legislativo. Mas não pode igualmente esquecer-se que o acto pelo qual o Chefe de Estado intervém - a ratificação no caso dos tratados solenes, a assinatura do acto interno de aprovação no caso dos acordos - impede, “ex natura”, a utilização deste preceito. Assim, caso se trate de ratificação, estar-se-á perante um acto unanimemente caracterizado como discricionário e portanto insusceptível de gerar fenómenos de prática tornada

exogenamente vinculada. Se a intervenção ocorrer a título de assinatura, ou se estará perante um acto também ele discricionário, para o qual vale similar conclusão, ou o seu carácter obrigatório impedirá toda e qualquer especulação acerca da hipótese da respectiva confirmação.<sup>36</sup>

XXXV. A incongruência da cláusula constitucional foi suscitada nas discussões parlamentares por ocasião da revisão de 1989, nomeadamente na passagem da intervenção do Deputado António Vitorino que se transcreve: “Relativamente à matéria das relações externas, ela suscita, no meu entendimento, algumas dúvidas de interpretação quanto ao que neste capítulo pode ser objecto de veto absoluto do Presidente da República e que não caiba em nenhuma das categorias de actos externos vinculativos do Estado português. Apesar de tudo, optamos por manter a referência às relações externas (...)”.<sup>37</sup> A cautela com que o interveniente equacionou a questão era já a antecipação da falta de entusiasmo que o Parlamento lhe iria dedicar. Tudo ficou na mesma, pelo que se continua a registar a necessidade de intervenção do legislador constituinte em próxima revisão. Aponte-se, apesar de tudo, uma significativa diferença entre esta questão e a analisada no ponto anterior deste trabalho: ali, a acção é indispensável para corrigir um erro, aqui é necessária para eliminar uma inutilidade.

#### **4. O acompanhamento do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro**

##### **4.1. A “ratio” da decisão**

XXXVI. As imprecisões da lei fundamental podem ainda ser causadas por um “non facere” ou por um fazer imperfeito. O segundo é, justamente, o caso do último dispositivo que nos propomos analisar: a norma constitucional inserida na última revisão (a alínea j) do artigo 163º) que prevê o acompanhamento pela Assembleia da República, nos termos da lei e do regimento, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro. Como ponto prévio, recorde-se que a sua origem remonta à proposta apresentada pelo Prof. Jorge Miranda, em cujo artigo 164º alínea m) se sugeria a atribuição ao Parlamento do poder de deli-

---

<sup>36</sup> Recorde-se que a doutrina portuguesa se encontra profundamente dividida quanto à natureza discricionária ou vinculada do acto de assinatura de resoluções ou decretos de aprovação de acordos em forma simplificada ( ver bibliografia indicada na nota 8 ).

<sup>37</sup> *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 39-RC, de 30 de Setembro de 1988, p. 1234/5.



berar sobre o envio de contingentes militares para o estrangeiro<sup>38</sup>. A ideia foi transposta, “expressis verbis”, para o projecto de revisão constitucional de “Os Verdes”.<sup>39</sup> A versão reproduzida na lei fundamental e de teor muito menos ambicioso, resulta directamente do acordo político de revisão entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata.<sup>40</sup>

XXXVII. Durante muito tempo, fosse por razões ligadas à política externa do Estado Novo, fosse pelas dificuldades decorrentes da consolidação do regime democrático, Portugal nunca foi convidado a participar em operações levadas a cabo por organizações internacionais (com destaque para as Nações Unidas), ou nunca considerou necessário fazê-lo. A partir do início da década de noventa, estabilizada a situação interna e ocorrida sem sobressaltos a integração na Europa comunitária, a orientação do país muda por completo. E assiste-se, em 1991, à integração de portugueses na UNAVEM em Angola. Alguns anos depois, contingentes militares significativos marcam presença na UNOMOZ em Moçambique. Em 1990, desta feita no quadro da UEO, forças navais portuguesas estão na verificação do cumprimento das sanções impostas ao Iraque pelo Conselho de Segurança. Mais recentemente, o envolvimento tem sido crescente, com a participação de militares portugueses na implementação dos acordos de paz para a Bósnia, nas acções contra a Jugoslávia no Kosovo ou na transição para a independência em Timor.

XXXVIII. A questão subjacente à norma do artigo 163º alínea j) foi pela primeira vez avaliada em sede da última revisão constitucional. Não é difícil compreender porquê. Trata-se de um problema relativamente recente, apenas suscitado entre nós, nas suas dimensões mais polémicas, após a anterior revisão ordinária (ocorrida, recorde-se, em 1989) e mesmo, nalguns aspectos, depois da própria reforma de 1997. Daí que, nos momentos em que se colocou, tivesse de ser abordado no quadro dos normais procedimentos de relação entre os diversos órgãos de soberania e tendo em conta os poderes de que cada um deles goza em matéria de política externa e de política de defesa nacional. Isso traduziu-se apenas, no que diz respeito à Assembleia da República, em audições aos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional nas comissões respectivas ou em sessão conjunta das mesmas, feitas quer antes quer no decurso do envolvimento das tropas nacionais. No fundo, a norma inserida na Constituição não é portanto mais do que a

---

<sup>38</sup> O texto pode ver-se em José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional em CD-ROM*, Lisboa, Editorial Notícias, 1998.

<sup>39</sup> O texto pode também consultar-se em José Magalhães, *Dicionário*, cit.

<sup>40</sup> Marcelo Rebelo de Sousa, Luís Marques Guedes e Luís Marques Mendes, *Uma Constituição moderna para Portugal*, PSD, 1997, p. 251 e seguintes.



expressa consagração da prática que vinha sendo seguida. Trata-se, em nosso alvedrio, de uma solução insuficiente<sup>41</sup>. Vejamos porquê.

#### 4.2. A omissão na previsão normativa

XXXIX. O texto da alínea j) do artigo 163º seria plenamente adequado no caso de a presença das forças portuguesas no estrangeiro poder unicamente ocorrer no contexto de operações de dois tipos – humanitárias ou de manutenção da paz (“peace-keeping”).<sup>42</sup> Em ambos os casos se trata de situações de carácter não bélico, sendo que a presença portuguesa deve por isso ser considerada como uma decisão de política externa, integrando a normal esfera de competência do Governo, o qual se encontra sujeito à obrigação de manter plenamente ao corrente das operações o Presidente da República, atenta a qualidade que este assume de Comandante Supremo das Forças Armadas (artigo 120º da Constituição), bem como o Parlamento, a quem cabe uma função genérica de fiscalização dos actos do Governo (alínea a) do artigo 162º).

XL. Essa é, repete-se, a prática que tem sido seguida em todas as ocasiões. Mas cuja insuficiência se torna patente quando em causa estiver a participação em acções que, por natureza, envolvem ou poderão envolver, com elevado grau de probabilidade, o recurso à utilização da força armada para além das normais circunstâncias de legítima defesa. Ou seja, quando a operação for do tipo “peace-enforcement”, conceito que de forma algo simplista se pode considerar no ponto intermédio entre as práticas modernas de manutenção da paz e a clássica ideia de guerra, vista como sendo, por definição, um conflito armado entre Estados.

XLI. Os contornos específicos de uma dada acção internacional e, consequentemente, das circunstâncias em que o recurso à força armada pode estar presente dependem, antes do mais, do teor dos poderes atribuídos às organizações

---

<sup>41</sup> É muito interessante a leitura dos diálogos sobre a questão ao nível da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, sendo que inexistiram quase referências ao mesmo em Plenário. O texto das actas da CERC nº 45 ( de 23 de Outubro de 1996 ) e nº 107 ( de 19 de Junho de 1997 ), pode encontrar-se em José Magalhães *Dicionário*, cit.

<sup>42</sup> É óbvio que deste raciocínio se encontra excluída uma quarta possibilidade – a participação de forças portuguesas em exercícios militares fora do território nacional – a qual deve ser encarada como integrando a reserva própria de decisão do Executivo e não justifica qualquer intervenção de outro órgão de soberania.

internacionais e da vontade expressa pelos órgãos competentes das mesmas<sup>43</sup>. Mas, o modo como cada Estado membro retira consequências para o seu próprio processo decisório é algo que naturalmente só ele pode decidir. Eis porque, no que a Portugal respeita, deverá ser a ordem jurídica interna e, muito em particular, o direito constitucional, a delimitar o tipo de intervenção que, em cada categoria de situações caberá, respectivamente, ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Governo.

XLII. O que não faz sentido é tratar de forma procedimentalmente idêntica realidades que envolvem responsabilidades diversas e graus de riscos distintos. É incorrecto, no plano jurídico, dar o mesmo relevo ao exercício, por de um contingente militar, de funções de vigilância ou de interposição ou ao desempenho de missão cujo desiderato seja impor, pela força, a realização de certos objectivos. Isso significa, v.g., que é exigível um tratamento diferenciado para a decisão concernente ao envolvimento do país na situação em Timor ou para a presença de tropas com missões operacionais num teatro real de operações, como ocorreu com as forças da NATO no Kosovo. Sucede que essa diferenciação não ocorreu, pois que a decisão foi sempre da exclusiva responsabilidade do Governo o qual, no que toca ao Parlamento, se limitou como acima indicado a dar conhecimento dos factos (por vezes apenas “a posteriori”), em reuniões de cariz meramente informativo.

XLII. Referimos anteriormente que a presença de contingentes portugueses em forças de paz ou em operações humanitárias pode ser classificada como um problema de política externa, pelo que se aceita, atenta a distribuição de poderes constitucionalmente delimitada, que a decisão caiba aí ao Executivo. Este surge porém obrigado a fornecer, aos outros órgãos de soberania, os dados necessários a um concreto e adequado acompanhamento da forma como os acontecimentos evoluem. Mas o envolvimento de militares portugueses em situações nas quais o recurso à força se constitui, “ab initio”, como uma concreta possibilidade jurídica, não pode ser apenas visto com uma questão de política externa, pois é, em simultâneo, um problema de defesa nacional. A consequência é que deve implicar, no

---

<sup>43</sup> Exemplo concreto desse facto pode encontrar-se na Resolução nº 1031 (1995) – texto em <http://www.un.org/Docs/scres/1995/9540526e.htm> - do Conselho de Segurança das Nações Unidas, relativa à implementação dos acordos de paz de Dayton, em cujo texto expressamente se autorizam (pontos 14, 15 e 16) os Estados membros a usar de todos os meios, incluindo o recurso à força armada, para assegurar o cumprimento dos compromissos estabelecidos. Idêntica orientação consta da Resolução do Conselho de Segurança nº 1244 (1999) – texto em <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm> -, relacionada com a intervenção no Kosovo, também com expressa autorização para o uso da força (pontos 7 e 9).



plano decisório, a participação de todas as entidades estaduais dotadas de poderes para agir nesta área.

XLIII. Em termos constitucionais, cabe ao Presidente da República declarar a guerra, precedendo proposta do Governo, audição do Conselho de Estado e autorização da Assembleia da República (alínea c) do artigo 135º). Podemos por isso interrogar-nos sobre se não seria de adoptar solução idêntica para as situações de “peace-enforcement”, que estão materialmente mais próximas da guerra do que dos contornos da manutenção da paz. A nós não nos parece que a resposta possa ser tão simples e directa, porquanto a lei fundamental só prevê a declaração de guerra em caso de agressão efectiva ou iminente<sup>44</sup>, sendo que a atribuição de competência decisória final cabe ao Chefe do Estado por decorrência directa da respectiva função de garante da independência nacional (artigo 120º).

XLIV. No caso das operações decididas no quadro de organizações internacionais, e que hipotisem o uso da força, não estará em causa o estatuto ou a segurança do próprio país – se fosse esse o caso tratar-se-ia de uma situação de guerra propriamente dita –, mas o exercício da legítima defesa alheia, a punição de um prevaricador ou a reposição da legalidade internacional violada. A questão não poderá, é certo, colocar-se unicamente no domínio da política externa, mas continuará a ser dominada por considerações a ele ligadas. Por isso mesmo deve caber ao Governo a iniciativa e a decisão final sobre o envolvimento nacional, até porque é igualmente a este que compete a direcção da política de defesa nacional. Mas a participação portuguesa não deverá verificar-se sem a prévia autorização do Parlamento de que o Executivo depende e que é a assembleia representativa de todos os portugueses (artigo 147º). Por resolver fica a “quaestio” do estatuto do Presidente da República, parecendo ao autor das presentes reflexões que embora exista uma obrigação constitucional de permanente e total informação deste<sup>45</sup>, não se exigirá aqui decisão presidencial, justamente porque esta situação não é juridicamente equiparável, para efeitos de aplicação extensiva dos normativos constitucionais, à de conflito armado entre Estados.

---

<sup>44</sup> Pressuposto objectivo da declaração lhe chamam Gomes Canotilho e Vital Moreira in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 596.

<sup>45</sup> Não custa aliás aceitar a ideia de que o acompanhamento por parte do Presidente da República, tendo em conta eventuais reflexos futuros da participação nestas operações, deva ser especialmente denso.



XLV. De tudo isto resulta que a introdução da alínea j) do artigo 163º foi um passo acertado. Que assim fica resolvido – e bem – o problema da participação de contingentes militares portugueses em operações de paz e humanitárias, caso em que os poderes da Assembleia da República se deverão restringir a um acompanhamento da situação. Mas que por solucionar continua a delimitação dos contornos procedimentais da decisão de envolvimento em operações de imposição da paz, as quais se encontram, por ora, sujeitas ao mesmo regime jurídico daquelas e que importaria, no futuro, sujeitar a uma mais exigente participação parlamentar.